

دور الرقابة السابقة على الأنفاق في الحد من الفساد المالي في العراق

م. كاظم جعفر شريف

جامعة ميسان /كلية القانون

م.م زينب عبد الكاظم حسن

جامعة ميسان /كلية القانون

المستخلص

ان بناء النظام الرقابي الفعال يعد ضرورة ملحة في ترسيخ اسس المؤسسات الدستورية، وتقويم ادائها والحيلولة دون استباحة المال العام، وتوجيه الطاقات واستثمارها وتبويبها باتجاه التنمية الاقتصادية داخل الدولة. واذا كانت الرقابة المالية تعني الاجراءات التي تقوم بها الاجهزة الرقابية في حدود صلاحياتها القانونية بغية المحافظة على الاموال العامة وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة، فإن هذه الفعالية الرقابية لن تؤتي أكلها إن لم تأخذ دورها الوقائي قبل عقد النفقة من جهة مستقلة غير تابعة للإدارة. ولأن معظم الاجهزة الرقابية في العراق تمارس وظيفتها الرقابية في المرحلة اللاحقة على الانفاق في ظل تضخم حجم الإنفاق الحكومي، وتنامي النفقات التشغيلية، وارتفاع مبالغ العقود التي تبرمها الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة مع المتعاقدين معها، وارتفاع معدلات الفساد المالي. ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة التي تثير إشكاليات متعددة: منها ما تتعلق بمدى فاعلية الرقابة الوقائية (السابقة) على الانفاق في العراق، وما الجهات التي تملك مكنة هذه الرقابة؟ وما الأثر المترتب على إتباعها إذا ما انيطت ممارستها بجهة مستقلة تحت إشراف قضائي؟ وهل ستساهم في قطع الطريق أمام المتلاعبين بالمال العام إذا ما طبقت في العراق بصورة أكثر وضوحاً؟. وإذ اقتضى تقسيم البحث الى مبحثين: يتناول المبحث الاول مفهوم الرقابة السابقة على الانفاق، ويسلط الضوء في الثاني على مدى فاعلية الرقابة السابقة في مكافحة الفساد المالي في العراق مع الاشارة الى موقف القوانين المقارنة للاستفادة منها في ما لم ينص عليه القانون العراقي

Abstract

The establishment of the effective regulatory system is an urgent necessity in establishing the foundations of the constitutional institutions and evaluating their performance and preventing the expropriation of public funds and channeling energies and investment and categorization towards the economic development within the state. And if the financial control means the procedures carried out by the supervisory bodies within the limits of their legal powers in order to preserve public funds And to ensure the proper collection and spending accurately, this oversight effectiveness will not be beneficial if not take its preventive role before the maintenance contract. Therefore, the research comes to highlight this problem by dividing it into two sections. The first topic deals with the concept of the previous control over spending. The second highlights the effectiveness of the previous control in combating financial corruption in Iraq with reference to the position of the comparative laws to benefit from them unless otherwise provided by Iraqi law

مُقَدِّمَةٌ

دورها وتعدد انشطتها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

وتكتسب الرقابة أهميتها في الأهداف التي تحققها أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة من النواحي الحسابية والمالية فضلاً عن القانونية والسياسية . وإذا كانت فلسفة الرقابة قائمة على ضمان سلامة التصرفات القانونية المالية والمحاسبية والتأكد من مشروعية عقد النفقات ، فإن نجاح هذا النظام الرقابي أو ذاك ليس موقوفاً على كثرة أجهزته وتعدد أنشطته، بل بقدرته على إحكام القبضة على

لا ريب أن التنمية الاقتصادية وإطراد نموها دعامة أساسية لرقى الدولة الحديثة وتقدمها وهي نتاج مجموعة من العوامل تتعاضد مع بعضها ، وليس غائباً عن هذه العوامل البناء التشريعي ويكاد يكون هذا البناء الموجه الأساس لبقية الفعاليات. بالمقابل لا يمكن تحقيق الازدهار الاقتصادي بمعزل عن نظام رقابي فاعل ومتطور يصون المال العام ويقطع الطريق أمام التلاعب به ، فالرقابة أصبحت مقوماً مهماً من مقومات الدولة الحديثة بعد اتساع

الاموال العامة بالشكل الذي يحقق الاهداف المرجوة من اعتمادها وإنفاقها بالصورة المثلى . بالمقابل فإن إثقال كاهل الادارة بتعدد الدوائر الرقابية على تصرفاتها قد ينقلب سلباً على أداء المرافق العامة فلا يمكن تغطية حاجاتها وتنفيذ مشروعاتها المنتظرة بالشكل الذي يحقق الاهداف المرسومة لها في ظل التعدد المفرط في الانظمة الرقابية التي قد تربك القائمين على صرف الاموال العامة في مجالاتها المخصصة لها ، وتقتل روح المبادرة فيهم خشية المساءلة القانونية. ولا يمكن الوصول الى الحالة المثلى من النزاهة الإدارية والمالية بمعزل عن سيادة القانون ، وإستقلال القضاء ، والتعاون بين المؤسسات الدستورية وإحياء رقابة الضمير من قبل القائمين على المال العام أنفسهم.

اهمية البحث:

ان الطابع العام للرقابة على المال العام في العراق هو اسلوب الرقابة اللاحقة على عملية الانفاق، ولأن كبريات عمليات الفساد التي ارتكبت في بعض مفاصل الدولة كانت بسبب غياب نظام رقابي سابق على الأنفاق ، وبالرغم من أهمية الرقابة اللاحقة

التي رصدتها بعدئذ ، الا أن اتباعها بمفردها لا يحقق الهدف الاساس للرقابة ، خصوصاً في ظل تضخم حجم الأنفاق الحكومي وضمور نشاط القطاع الخاص ، اذ ظهرت الحاجة الى ضرورة تفعيل نظام رقابي تسبق عملية عقد النفقة كأجراء وقائي بغية المحافظة على الاموال العامة واجهاض محاولة تبذير المال العام قبيل دخولها حيز التنفيذ ولا سيما بعد صدور قانون الادعاء العام الجديد وتأسيس مكاتب للادعاء العام المالي والاداري في الوزارات والهيئات المستقلة ومن هنا تأتي اهمية هذه الدراسة .

مشكلة البحث:

ولأن معظم الاجهزة الرقابية في العراق تمارس وظيفتها القانونية في المرحلة اللاحقة على التلاعب بالمال العام ، وفي ظل تعدد هذه الاجهزة وعدم قدرتها على قطع السبيل امام جرائم الفساد الاداري والمالي يأتي البحث ليثير إشكاليات مختلفة منها ما تتعلق بمدى فاعلية الرقابة الوقائية (السابقة) على الانفاق في العراق وما الجهات التي تملك مكنة هذه الرقابة ؟ وما الأثر المترتب على إتباعها إذا ما انيطت ممارستها بجهة مستقلة تحت إشراف قضائي ؟ وهل ستساهم في

قطع الطريق أمام المتلاعبين بالمال العام إذا ما طبقت في العراق بصورة أكثر وضوحاً؟

منهجية البحث:

إن المنهجية الأكثر انسجاماً مع طبيعة الموضوع هي الأسلوب التحليلي المقارن، لكل من نصوص القانون العراقي والقوانين المقارنة للاستفادة منها في الحالات والمواقف التي لم ينص عليها في القانون العراقي.

خطة البحث:

للإحاطة بموضوع البحث من جميع جوانبه، سيتم تقسيمه الى مبحثين: يتناول المبحث الاول مفهوم الرقابة المالية السابقة ، وينقسم بدوره الى مطلبين: يخصص الاول للتعريف بالرقابة السابقة ، على ان يبحث الثاني في خصائص الرقابة السابقة وصورها ، اما المبحث الثاني فقد جاء تحت عنوان مدى فعالية الرقابة السابقة في مكافحة الفساد المالي وينقسم بدوره الى مطلبين ايضا: يركز المطلب الاول على الطبيعة القانونية لأجهزة الرقابة المالية في العراق، ويسلط الضوء في المطلب الثاني على الآثار المترتبة على الرقابة السابقة.

المبحث الاول

مفهوم الرقابة المالية السابقة.

لا يمكن لأحد انكار اهمية المال العام والدور الذي يضطلع به في رفد نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ومن هنا باتت حماية المال العام والحرص عليه هدفاً لكل الأنشطة، ويتم ذلك عن طريق نظم الرقابة المتعددة، ومنها الرقابة السابقة على الانفاق محل بحثنا هذا، لذا فإن دراسة الموضوع تقتضي بنا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نستعرض في الاول مفهوم الرقابة المالية السابقة، ثم نسلط الضوء في المبحث الثاني على خصائص الرقابة المالية السابقة.

المطلب الاول

تعريف الرقابة المالية السابقة.

سنقسم هذا المبحث الى فرعين نتناول في الاول المعنى اللغوي للرقابة السابقة، ثم نعرض في الثاني المعنى الاصطلاحي لها.

الفرع الاول

المعنى اللغوي

لتحديد مفهوم الرقابة المالية السابقة بصورة واضحة لا بد لنا ان نقف على معنى الرقابة اولاً ثم المالية فالسابقة.

الفرع الثاني

المعنى الاصطلاحي

قبيل تحديد المعنى الاصطلاحي للرقابة السابقة، لابد لنا من ان نقف على تعريف الرقابة بشكل عام، وبالرغم من شيوع استعمال مصطلح الرقابة قانونياً وسياسياً واقتصادياً، الا ان الفقه لم يستقر على معنى محدد لها، فقد عرفت الرقابة بأنها "التحقق والتأكد من التزام الادارة بالقوانين والانظمة والتعليمات في ادائها لعملها لتحقيق الاهداف المرسومة، وفقا للخطط الموضوعة بكفاءة وفاعلية، والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها"^٩ وعرفت أيضاً بأنها بعمليات السيطرة التنظيمية المستمرة على تطبيق خطط المنظمة بصورة فعالة بما يضمن تحقيق أهدافها دون هدر في الموارد المادية والمالية والبشرية^{١٠}.

اما الرقابة المالية فقد عرفت بأنها "مجموعة من الاجراءات التي تقوم بها اجهزة معينة بغية المحافظة على الاموال العامة وضمان حسن تحصيلها وانفاقها بدقة

الرقابة لغة: هي مصدر رقيب وهو الحفيظ الذي لا يغيب عنه الشيء والرقيب الحفيظ والترقب الانتظار والمراقبة والمرقب الموضع الشريف يرتفع عليه الرقيب.^١ كما تعني لاحظته وحرسه وحفظه^٢. ورقيب القوم حارسهم^٣. ووردت لفظة الرقيب في عدة آيات قرآنية منها قوله تعالى:- "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد"^٤. "فلما توفيتني كنت أنت الرقيب عليهم وأنت على كل شيء شهيد"^٥. "أن الله كان عليكم رقيباً"^٦. اما لفظة مالية فينبغي ردها الى مصدرها الذي يعني كل ما يملك من متاع او تجارة او عقار او نقود او حيوان عند اهل البادية^٧. والسابقة فهي صيغة المؤنث لفاعل (سبق)، والسابقة تعني سبق في الجري، ويقال له في هذا الامر سابقة اذا سبق الناس اليه، وفي القانون السابقة هي جريمة تحدث من المكلف وتسجل عليه، وتعني ايضاً تصرف سليم مبتكر يحتذى عليه ما يماثله^٨.

وفاعلية اقتصادية وفقا لما اقترته السلطة التشريعية في الموازنة والقوانين المالية الاخرى ، وفقا للخطط الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة" ^{١١} .

وتنقسم الرقابة المالية من حيث الوقت الذي تمارس فيه الى رقابة سابقة ورقابة متزامنة ورقابة لاحقة، ويقصد بالرقابة المتزامنة "هي الرقابة التي تتم اثناء تنفيذ الموازنة وتمارس غالباً من قبل المجالس النيابية للتأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية بواجباتها. وتسمى ايضا بالرقابة المعاصرة" ^{١٢}.

وتختلف مستويات هذه الرقابة ودقتها في وفرة البيانات والتقارير المالية وسهولة الحصول عليها في الوقت المناسب، وذلك لاكتشاف الصعوبات والمعوقات وشيكة الحدوث ومحاولة اتخاذ إجراءات وقائية ملائمة وفي الوقت المناسب. والملاحظ أن هذه الرقابة تساعد لا محالة في متابعة عمليات التنفيذ أولاً بأول وبالتالي يكون المجال أوسع والوقت لا يزال مناسباً لتعديل أي انحرافات أو أخطاء يمكن أن تقع خلال عمليات التنفيذ. ^{١٣}

اما الرقابة اللاحقة فهي "هي الرقابة التي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات الختامية واستخراج الحساب الختامي للدولة". وتعد الاخيرة الاصل في العمل الرقابي ولكي تحقق الرقابة اللاحقة الاهداف المرجوة ينبغي أن تتولاها هيئة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ويفترض أن تتوافر لهذه الهيئة من الصلاحيات والضمانات ما يمكنها من فرض عقوبات على المخالفين للقوانين المالية وان لا يكون للسلطة التنفيذية القدرة على اتخاذ أي إجراء تعسفي بحقها. ^{١٤}

ويمتاز هذا النوع من الرقابة بأنه ييسر مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة كما أنه يساعد على كشف ما قد يقع من انحرافات أو أخطاء فنية.

اما الصورة الثالثة من صور الرقابة من حيث توقيتها هي الرقابة السابقة محل بحثنا هذا. وتعرف الرقابة السابقة بتعريفات إذ عرفت بأنها " الرقابة التي تكون على تصرف ما قبل اتخاذه او اصداره او ابرامه او تنفيذه" ^{١٥}.

وتسمى الرقابة السابقة بالرقابة الوقائية نظراً لأنها تشكل جداراً واقياً للمال العام من التعرض للمخالفة المالية والتجاوز في الصرف والتحصيل والايراد. وتسمى ايضاً بالرقابة المانعة لأنها تمنع وقوع المخالفات المالية.^{١٦} ويطلق عليها البعض ايضاً تسمية الرقابة القبلية لأنها تتم قبل اتمام عمليات الصرف، حيث تمنع وقوع الاخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والانظمة المعمول بها.^{١٧}

وتتمثل الرقابة السابقة في تنفيذ عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، اذ لا يجوز وفقاً لهذا الاسلوب الارتباط بدفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة من الجهة التي تتولى امر الرقابة على الانفاق في الدولة.^{١٨}

وتباين التشريعات المالية للدول في تحديد الجهة التي تتولى الرقابة المالية السابقة، فقد تمارسها جهة ادارية ذاتية، أي الجهة التي تقوم بالصرف نفسها كالرقابة الذاتية التي تمارسها وزارة المالية في العراق مثلاً باعتبارها الرقيب على الوزارات كافة في

الشؤون المالية عامة وتنفيذ الموازنة خاصة وتتم رقابتها بصورتين:

الاولى: يتمثل بإصدار التعليمات وضوابط ملزمة تبين كيفية العمل بقانون الموازنة وتنفيذه. الثانية: تأخذ صورة حصر سلطات الموافقة على صرف النفقات العامة من خلال الارتباط بالنفقة في المرحلة الادارية وتنفيذ النفقة بالمرحلة الحسائية في يد وزارة المالية من خلال الفصل بين الموظفين الاداريين والمحاسبين العموميين وما في ذلك من رقابة متبادلة بينهما.^{١٩}

وقد تتولاها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، وهذا قد يؤدي حسب رأي البعض الى سلب الجهة التي تمارس الرقابة لكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الادارية، وتقود الى تعقيد الاجراءات وتزايد الخلافات بين الهيئات التي تتبعها هذه الوحدات وجهة الرقابة.^{٢٠}

إلا أن هذا الرأي يمكن دحضه، فالرقابة السابقة إذا أنيطت ممارستها بجهة مستقلة غير إدارية لا تعني سلب اختصاصات السلطة الإدارية فهذه

الاختصاصات ثابتة بموجب الدستور والقوانين النافذة ، والرقابة على السلطة لا يعني تعدي اختصاصاتها . فلا ينبغي الخلط بين المفهومين . ثم إذا جاءت القوانين ببيان أصول هذه الرقابة وحدودها سوف لا تدع للتعقيد مجالاً ، بل ستفضي الى مزيد من الاحترام للمال العام وتدفع باتجاه التعاون بين الجهة الإدارية والجهة الرقابية لتحقيق المصلحة العامة .

مما تقدم يمكن ان نعرف الرقابة السابقة على الانفاق بأنها صورة من صور الرقابة المالية تكون مهمتها عدم صرف اي مبلغ الا اذا كان مطابقاً للقواعد المالية المعمول بها في الميزانية او اللوائح الادارية المختلفة.

المطلب الثاني

خصائص الرقابة المالية السابقة

للرقابة المالية بصورة عامة اهمية كبيرة وتتضح تلك الاهمية من خلال الاهداف التي يختزن اجراءها ، سواء أكانت اهداف قانونية تتمثل في المحافظة على مبدأ المشروعات، ام اقتصادية ممثلة في تقييم اداء المشروعات بعد تنفيذها، الا ان الرقابة لم

تعد مقتصرة على الوظائف التقليدية اعلاه، بل امتدت الى مرحلة سابقة لعملية الانفاق وذلك بسبب تطور دور الدولة وتزايد حجم نفقاتها، خوفاً على الاموال العامة من الاسراف والتبذير ولكبح جماح الفساد الاداري المستشري في دوائر الدولة. لذا سنسلط الضوء في هذا المطلب على خصائص الرقابة السابقة على الانفاق وهي :

١. تتميز هذه الصورة من صور الرقابة بأجراء عمليات المراجعة قبل اتمام عملية الصرف لضمان حسن الاداء والتأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات، اذ لا يجوز لأي وحدة تنفيذية تابعة للدولة صرف اي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة عن الانفاق المسبق^{١١}. خلافاً للرقابة اللاحقة التي تجري بعد ان تكون عملية الانفاق قد تمت وتأخذ الاخيرة صورة مراجعة الحسابات لجميع المعاملات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت.

٢. من خصائص الرقابة السابقة انها رقابة مقتصرة على النفقات فقط دون

الايادات وهذا ما اجمع عليه الفقه، اذ لا يتصور ان تتم الرقابة السابقة على تحصيل الايرادات خلافاً للرقابة اللاحقة التي لا يقتصر امرها على النفقات فقط انما تمتد لتشمل جانب الايرادات العامة ايضاً، بهدف التثبيت من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة وخاصة الضرائب، وان ما تم تحصيله قد تم توريده للخزانة العامة ايضاً.^{٢٢}

٣. تعد الرقابة السابقة إحدى أهم عناصر التوجيه والارشاد في العمل الاداري والمالي اذا ما استخدمت في الاطار السليم للوقاية من اخطاء التنفيذ، لذلك اطلق عليها الفقه تسمية الرقابة الوقائية لأنها تهدف الى تلافي وقوع الاخطاء والانحرافات.^{٢٣}

٤. ترتدي الرقابة السابقة الطابع الوقائي المانع لأنها تهدف الى الوقاية من المخالفة قبيل وقوعها، وبالتالي يرى انصارها بأنه لا توجد فائدة من اكتشاف المخالفة بعد ارتكابها، خلافاً للرقابة اللاحقة التي يطلق عليها تسمية الرقابة

العلاجية، لأنها تبدأ بعد وقوع المخالفة، لذلك ذهب الفقه الى القول بأن الرقابة اللاحقة لا تمنع وقوع المخالفات انما تقلل من امكانية ارتكابها، اذ يقتصر دورها على التنبيه بوقوع المخالفة خصوصاً اذا ما مر وقت طويل على اقتراف المخالفة، وفي بعض الاحيان لا يتم كشفها الا بعد ان يكون الموظف المسؤول قد تغير وهذا ما يقلل من اهميتها، وان كان هذا الانتقاد مردود عليه بالنسبة للدول التي تمنح الرقابة الاخيرة للسلطات القضائية كمحكمة المحاسبات في فرنسا، أو بتشكيل هيئة تأديبية لتعزيز مهمة جهة الرقابة كاليابة في مصر اذ يبقى الموظف مسؤولاً عن المخالفة المالية اينما وجد^{٢٤}

٥. ان الاخذ بالرقابة السابقة يؤدي الى التخفيف من درجة المسؤولية التي تقع على عاتق الدوائر المعنية، لأنها وحسب تعبير البعض رقابة مانعة للأخطاء وبالتالي تقلل من المخالفات التي قد تحصل لو تم التنفيذ مباشرة دون المرور بمرحلة الرقابة السابقة وما يتولد عن ذلك من اثاره لمسؤولية الجهة المنفذة.^{٢٥}

٦. تحقق هذه الصورة من صور الرقابة وفرة بالنفقات العامة لأنها تحمي الاموال العامة من الضياع والاسراف لأنها ترفض النفقات غير المشروعة المتمثلة بسوء توظيف المال العام، وبذلك تقلل الرقابة السابقة وبحسب فاعلية الجهة التي تمارسها من حالات الفساد الاداري والمالي وتفلح في الوقاية من نتائجها الفادحة^{٢٦}.
٧. تعمل الرقابة السابقة في بعض الاحيان الى تدارك ضعف خبرة الادارة قبل ان تحدث اثارها الضارة، كما انها تساعد في حسن سير العمل بما يتوصل اليه المفتشون الماليون من استنتاجات وما يضعونه من دراسات وما يقترحونه من حلول للمشكلات التي تعترض تنفيذ القوانين والانظمة المرعية^{٢٧}.
- بالرغم من كل الخصائص الايجابية تصدى جانب من الفقه موجهاً سهام النقد للرقابة المالية السابقة يمكن ان نجملها بالاتي:
١. انها تؤدي الى بطئ الاجراءات وتعطيل سير العمل في الوحدات الاقتصادية مما يسبب ضرر في مالية الدولة.
٢. انتقد البعض فكرة الرقابة السابقة بقوله ان احساس الجهة الخاضعة للرقابة بوجود رقابة سابقة على تصرفاته والاعتياذ عليها قد يجعلها تركز الى جهاز الرقابة وتعتمد عليه في توجيه الاجراء او التصرف او اتخاذ القرار^{٢٨}.
٣. قد تتسبب الرقابة السابقة في خلق عقدة الخوف من الخطأ او التحقيق والمسألة لدى مسؤولي الادارة ، مما قد يؤثر سلبا في اسلوب العمل ونتائجه.
٤. اما بالنسبة للمشروعات الكبيرة قد يصعب مراجعة العمليات المالية ككل وخاصة في ما يتعلق بالارتباطات والمشروعات الكبيرة، اذ لا تتاح الفرصة لجمع اجزاء العملية الواحدة وفحصها لكشف القصور الذي يلحق بها^{٢٩}.
- في الواقع نرى ان هذه الانتقادات ليست جوهرية، ويمكن تلافيها من خلال خلق بيئة من التفاهم والتعاون بين

المسؤولين عن الرقابة والجهات الخاضعة لها، بقصد تحقيق الاهداف المحددة للجهة الخاضعة للرقابة، فضلاً عن ضرورة نشر الوعي الرقابي بين الاجهزة التنفيذية، واشاعة ثقافة حماية المصلحة العامة للمجتمع كهدف اسمى للرقابة السابقة، وقصرها على الانشطة الجوهرية والتي تتجاوز مبالغ معينة.

المبحث الثاني

مدى فاعلية الرقابة السابقة في مكافحة

الفساد المالي

إن ميزانية الدولة قبل تنفيذها لابد أن تخضع الى نوع خاص من الرقابة تسمى الرقابة السابقة، وبالأخص الرقابة المالية، والتي تهدف الى اكتشاف وتحليل المشاكل المحتمل حدوثها وتفايدها ومعالجتها قبل حدوثها، والموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الاموال، وبالرغم من انها تؤدي الى كثرة الاجراءات اللازمة للقيام بعملية الانفاق، مما يترتب عليها من بطئ سير المرافق العامة، الا انها تعد الحاسمة فيتأتى الغرض الذي تهدف الى تحقيقه، المتمثل في تطبيق الموازنة تطبيقاً سليماً تراعى فيه كافة قواعد الانفاق

المقررة، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية للنفقات الحكومية. وللإحاطة بمضمون المبحث اعلاه سنقسمه الى مطلبين: نتناول في الاول الأجهزة الرقابية المختصة في العراق، اما الثاني فسيسلط الضوء على الآثار المترتبة على الرقابة المالية السابقة.

المطلب الاول

الأجهزة الرقابية المختصة في العراق

للقوف على دور هذه الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد المالي والاداري في دوائر الدولة ومؤسساتها، لابد من بسط الكلام عن طبيعة النظام الرقابي لكل منها. وعليه سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع: نتناول في الاول رقابة السلطة التشريعية، ثم نسلط الضوء في الفرع الثاني على رقابة السلطة التنفيذية بتشكيلاتها المختلفة، على ان نتناول في الفرع الثالث رقابة الهيئات المستقلة المتمثلة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكتب الادعاء المالي والإداري.

الفرع الاول

رقابة السلطة التشريعية

تعرف الرقابة البرلمانية بأنها "الرقابة التي تتولاها المجالس النيابية في الدول الديمقراطية للتأكد من سلامة صحة التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية".^{٣٠} فهذه الرقابة تمارسها السلطة التشريعية على عمليات انفاق وتحصيل الاموال العامة. وقد كفلت غالبية الدساتير ومنها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حق الرقابة للبرلمان على عمليات تنفيذ الموازنة وصرف النفقات قبل واثناء وبعد انتهاء السنة المالية.

ويمارس مجلس النواب رقابة برلمانية على اداء السلطة التنفيذية سواء كانت هذه الرقابة سياسية او اقتصادية او مالية، وتبدأ الاخيرة من يوم تقديم مشروع الموازنة من قبل الحكومة حيث تتم متابعته وصياغته من قبل اللجنة المالية والقانونية داخل مجلس النواب ثم تبدأ عملية القراءة الأولى والثانية والتصويت عليه، وهذا يعني ان مجلس النواب يمارس رقابة تامة على النفقات الموجودة داخل الموازنة العامة وتمحيصها وتدقيقها وغلق الابواب والثغرات التي

يمكن ان تُشكل باباً للفساد المالي، ولا تنتهي مهمة المجلس عند هذا الحد بل تبقى قائمة حتى دخول الموازنة حيز التنفيذ اذ يبقى مجلس النواب يمارس رقابته على اداء السلطة التنفيذية المتعلق بعملية الانفاق.^{٣١}

ويمكننا القول بأن البرلمان يراقب شرعية التنفيذ في جانبي الموازنة، فيلاحظ مدى انطباق الايرادات مع القوانين والانظمة، وهل ان عملية الانفاق تمت في الحدود المعتمدة في الموازنة من عدمها. ونرى ان رقابة مجلس النواب هي الرقابة السابقة على الموازنة الاتحادية الا أنها تنتهي بإعداد الموازنة ودخولها حيز التنفيذ وتبقى السلطة التشريعية بعيدة عن تفصيلات الإنفاق ووجوهها من الجوانب الإدارية والمحاسبية بعد إقرار الموازنة، فالأمر موكول الى السلطة التنفيذية احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات. اما الرقابة التي تمارس خلال مرحلة تنفيذ الموازنة كطرح الثقة بوزير معين خلال السنة المالية بسبب فساد اداري او مالي ثبت عليه فيمثل تنفيذا للرقابة المتزامنة او ما تُعرف بالرقابة خلال فترة التنفيذ. اذ لا ينبغي الخلط بين اسلوبي الرقابة. وتبقى لمجلس النواب الرقابة اللاحقة على

الموازنة الاتحادية عند تقديم الحسابات الإجمالية الختامية اليه ، فالمادة (٦) من القسم (١١) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ ألزمت وزير المالية بإرسال الحسابات الختامية الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي في ١٥ / نيسان من السنة التالية، وبدوره يقوم الديوان بإعداد تقرير رقابي بشأن الحسابات الختامية في ١٥ من شهر حزيران . ويقوم مجلس الوزراء بتقديم الحسابات الختامية وتقرير الرقابة الى مجلس النواب في ٣٠ حزيران . ويقوم مجلس النواب بالمصادقة على الحسابات الختامية السنوية بصيغة قرار ملزم للحكومة الاتحادية التي قد تثار مسؤوليتها بسبب سوء إدارتها للمال العام ويجب نشر قرارات المصادقة في الجريدة الرسمية لإتاحة الاطلاع عليها من قبل الجمهور حسب البند (٨) من القسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام لسنة ٢٠٠٤ . إن عدم المصادقة على الحسابات الختامية لسنوات متتالية يثير الريبة والشكوك بالأداء الحكومي ، وفقدان الثقة بنزاهة المؤسسات في ظل تصاعد مؤشرات الفساد المالي، وتزايد

نسب العجز في الموازنة والنزوح باتجاه الاقتراض الخارجي للتمويل .

الفرع الثاني

رقابة السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية بموجب دستور ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويتكون مجلس الوزراء بدوره من رئيس مجلس الوزراء رئيساً له بالإضافة الى الوزراء المختصين ، وتتكون كل وزارة من مجموعة من الدوائر والاقسام، لذا فأن عملية الرقابة تبدأ بصورة هرمية من اعلى موظف في الهرم الوظيفي ممثلاً برئيس مجلس الوزراء نزولاً الى ادنى موظف وهذا ما يطلق عليه بالرقابة الرئاسية. لذا سنبحث برقابة السلطة التنفيذية في هذا الفرع بصورة تفصيلية متدرجة.

أولاً: مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم ، ويمارس مجلس الوزراء من حيث الزمن رقابة سابقة ومتزامنة ولاحقة لان رئيس مجلس الوزراء هو الرئيس التنفيذي الاعلى في البلاد وبالتالي له سلطة رئاسية على جميع

من دونه من الموظفين ابتداءً من نائب رئيس مجلس الوزراء لغاية اصغر موظف في السلم الوظيفي. وتشمل الرقابة السابقة للمجلس باختصاصه بوضع جميع الخطط العامة السياسية والاقتصادية والتنظيمية، وهذا ما نصت عليه المادة (٨٠) اولا من دستور ٢٠٠٥ التي جاء فيها يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية.. ومنها تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، فضلاً عن اعداد مشروع الموازنة العامة وخطط التنمية، ويتولى ايضا عملية اعداد الموازنة الاستثمارية، واصدار الانظمة والقرارات الادارية التي تنظم عمل المؤسسات التابعة له، وكل ذلك يعد ضمن الرقابة السابقة على جميع المؤسسات التابعة للمجلس.^{٣٢}

ثانياً: وزارة المالية

تعد وزارة المالية الرقيب على الوزارات كافة في الشؤون المالية، ومن خلال مراجعة قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٧ والتعليمات الملحقة بها نجد ان الاخير اكد وفي مواضع متعددة على دور وزارة المالية في اعداد مشروع الموازنة العامة

وتنفيذها والرقابة عليها الا اننا لم نجد نصاً صريحاً يمنح وزارة المالية صلاحية الرقابة السابقة. لكن يمكن استنتاج هذه الصلاحية من المادة الثانية / اولا من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧ التي تنص ((يتم صرف الاعتمادات المخصصة بالموازنة بموجب خطة انفاق يصادق عليها وزير المالية الاتحادية))^{٣٣}، وهذا يعني ان وزير المالية يطلع تفصيلياً على خطط الانفاق المقترحة ولا يتم تنفيذها الا بعد موافقته، وهذا يمثل جوهر الرقابة السابقة، اما بالنسبة لقانون اصول المحاسبات العامة ذي الرقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل فنجد أن الاشارة كانت صريحة الى اختصاص وزير المالية بالرقابة السابقة حيث نص في مواضع متعددة منه على تلك الرقابة ومنها أن ((وزير المالية مسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري في جميع الوزارات والدوائر الحكومية سواء كانت عائدة الى الميزانية العامة او الميزانيات الملحقة بها ولها ان يراقبها ويدقق معاملاتها المالية والحسابية وان يوفد الموظفين لهذا الغرض وفقاً للقانون والانظمة والتعليمات المالية المرعية))^{٣٤}.

المحاسبة ، ودائرة الموازنة ،

سنتناولها تباعاً.

اولاً: دائرة الموازنة: تتكون دائرة

الموازنة من قسم الايرادات وقسم المصروفات وقسم حركة الموازنة، ويمارس كل قسم رقابة سابقة وفقاً لصلاحياته، فيراقب قسم الايرادات مدى التزام دوائر الدولة المختلفة بتعليمات اعداد الموازنة التي توضع من قبل الدائرة محل البحث، فإذا جاءت موازنات تلك الدوائر مخالفة لتلك التعليمات يكون لوزارة المالية صلاحية تعديل تلك الموازنات عند اعداد الموازنة العامة للدولة، وهنا يبرز عنصر التوجيه والإرشاد في العمل الإداري والمالي إذا ما تم استخدامه بشكل صحيح ودقيق إذ إن هذا الإجراء سيسهم في منع ارتكاب المخالفات المالية مستقبلاً، ويعمل على تلافي الوقوع في الأخطاء والانحرافات، لذا يطلق عليها بعضهم تسمية (الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة)، اما قسم المصروفات فيتابع عمليات صرف النفقات، إذ يتولى النظر في طلبات الصرف المقدمة من دوائر الدولة ومتابعة تطابقها مع القوانين والأنظمة والتعليمات، اما قسم حركة الموازنة

وتمارس وزارة المالية رقابتها على مستويين الاول: يتمثل بإصدار تعليمات وضوابط ملزمة تبين كيفية العمل بقانون الموازنة وتنفيذه. اما الثاني فيمثل جوهر الرقابة السابقة اذ يأخذ شكل حصر سلطة الموافقة على صرف النفقات العامة من خلال الارتباط بالنفقة في المرحلة الادارية وتنفيذها بالمرحلة المحاسبية بيد وزارة المالية من خلال الفصل بين الموظفين الاداريين والمحاسبين العموميين^{٣٥}، هذا من جانب، ومن جانب اخر تقوم وزارة المالية وعن طريق اقسامها المالية الموجودة في كل وزارة بمراقبة أوامر الصرف التي تصدر من الوزراء والمدراء العامين. وهذا ما نصت عليه المادة (٢٣) من قانون اصول المحاسبات العامة ((لا يجوز صرف اي مبلغ محسوباً على خزينة الدولة الا بموافقة وزير المالية او بتحويل منه وفقاً لتعليمات التي يصدرها بين حين وآخر على ان لا تخل بأحكام القوانين المرعية)).

وتتكون وزارة المالية من عدة دوائر تمارس من خلالها وظيفتها الرقابية أهمها دائرة الخزينة العامة ، ودائرة

فيمارس رقابته من خلال اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة، إذ ترد إلى الدائرة طلبات الوزارات والدوائر بخصوص اجراء مناقلات بحسب أنواعها سواء كانت بين الفصول أو المواد فتعرض على قسم متابعة حركة الموازنة في دائرة الموازنة لدراستها وتدقيقها.^{٣٦}

ثانياً: دائرة الخزينة العامة

عرف قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي ذو الرقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ دائرة الخزينة بأنها "دائرة تابعة لوزارة المالية يفتح بها حساب يسمى حساب الخزينة النظامي لتنظيم موازين الحسابات النقدية للحكومة الفدرالية لغرض تفعيل دائرة الخزينة"^{٣٧}، فهذه الدائرة تمارس رقابتها بصورة سابقة على الصرف من خلال دورها بتخصيص الأموال التي أقرت كاعتمادات مالية، ووضعها تحت تصرف الوحدات الحكومية في حسابات مصرفية إذ أشار قانون الإدارة المالية والدين العام النافذ إلى واجبات إدارة الخزينة في تخصيص الموازنة لوحدات الإنفاق.

ثالثاً: دائرة المحاسبة: تعد دائرة المحاسبة من اكثر الدوائر التي يقع عليها عبء ممارسة الرقابة السابقة وتمارس الاخيرة رقابتها السابقة على الصرف عن طريق الخزائن التي تقوم بأعمال التدقيق والتنظيم الحسابي للمعاملات المالية الناشئة في الإدارات الحكومية المرتبطة بتلك الخزائن والإدارات المستقلة مالياً والرقابة السابقة للصرف تتم قبل الارتباط بالالتزام بالصرف وقبل دفع المبلغ بقصد الحيلولة من دون الوقوع في الخطأ. وهذا بدوره يستلزم عرض المعاملة بالصرف على الخزينة المختصة والحصول على إذن منها بالصرف، وعلى الخزينة التأكد من أن المبلغ المطلوب صرفه سوف ينفق في الأغراض التي تم تخصيصه لها وبحدود تلك التخصيصات^{٣٨}، وهذا يتطلب المرور بعدة مراحل رقابية .:

أ. الرقابة المستندية: بمعنى وجوب توثيق كل معاملة صرف بالمستندات والتأكد من صحة الوثائق والوصلات والقوائم الخاصة بمستند الصرف وسلامة البيانات الخاصة به، وهذا ما عبرت عنه المادة (٢٦) من القانون الادارة المالية والدين العام النافذ، اذ يجب ان تؤيد كل

معاملة صرف بالمستندات التي يعينها وزير المالية او من يخوله ذلك ، وتعزز بإيصالات تؤخذ من ذوي العلاقة او الاستحقاق، ولا يجوز قبول الصرف استنادا لشهادات شخصية الا بموافقة الوزير المختص حصراً في الاحوال الضرورية لتعزيز المصروفات التي لا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار في كل قضية ، اما الشهادات الشخصية التي لا تزيد مبالغها على (٥٠٠٠٠٠٠) خمسة ملايين دينار فيجب ان تقرن بموافقة وزير المالية ، وتعرض الحالات التي تزيد على ذلك على مجلس الوزراء.^{٣٩}

ب. الرقابة الإحصائية: وتتضمن هذه الرقابة تبويب المصروفات بمعنى وجوب ذكر الفصل والمادة اللتين ييؤب عليهما الصرف في كل أمر بالصرف، وهو ما أكد عليه قانون أصول المحاسبات العامة المعدل فضلاً عن ضرورة تنظيم الكشوفات الشهرية المتعلقة بالمصروفات المتجمعة لكل حساب فرعي أو رئيسي أو أجمالي من حسابات مصروفات الموازنة، ومقارنتها

بالتخصيصات المعتمدة لها في الموازنة العامة ، كما تتطلب الرقابة الإحصائية أيضاً وجوب توافر بعض المستلزمات الشكلية والقانونية في مستند الصرف، ولعل من أهم تلك المستلزمات والتي ورد ذكرها ضمن أحكام قانون أصول المحاسبات العامة الآتي:

١. توقيع المخولين بالصرف: ينبغي أن يحتوي كل مستند على توقيع رئيس الدائرة المخول صلاحية الأمر بالصرف، وتوقيع الموظف الحسابي المخول صلاحية تحضير وتنظيم مستند الصرف، ولعل الهدف من وراء هذا الإجراء هو ضمان صدور مستند الصرف من الأشخاص المخولين في الدائرة وبحدود الصلاحيات المالية المخولة لهم.^{٤٠}

٢. موافقة السلطة المخولة بالصرف: نصت المادة (٢٣) من قانون أصول المحاسبات العامة على عدم جواز صرف أي مبلغ من خزينة الدولة إلا بموافقة من وزير المالية أو بتحويل منه على وفق التعليمات التي يصدرها بين حين وآخر، إذ تحدد تعليمات تنفيذ

الموازنة صلاحية الوزارات والدوائر الحكومية في التصرف باعتماداتها المخصصة لها في الموازنة^{٤١}

٣. مطابقة امر الصرف للقوانين والأنظمة والتعليمات: تأخذ الرقابة السابقة هنا صورة فحص المستندات الخاصة بالصرف بكل عملية للتأكد من صحتها ووجود اعتماد مالي لها، وضمان عدم تجاوزها الاعتمادات المرصودة لها في قانون الموازنة، ويتم ذلك عن طريق الرجوع لقانون الموازنة التي يتم فيها تخصيص الاعتمادات حسب الابواب^{٤٢}

وهذا ما اشارت اليه المادة (٢٩) من قانون اصول المحاسبات العامة بضرورة تدقيق أي مبلغ قبل دفعه من موظفي التدقيق للثبوت من توافر مقومات الصرف القانونية كافة ، بحيث لا تؤدي معاملة الصرف إلى مخالفة قانون أو نظام أو تعليمات، وقد ألزم المشرع الموظف المسؤول عن التدقيق الامتناع عن تنفيذ مستندات الصرف إذا لم تتوافر فيها الشروط اللازمة للصرف المنصوص عليها بمقتضى القوانين والأنظمة والتعليمات المالية؛ وهذا ما نصت عليه

المادة (٢٨) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي التي قضت ((ولا تدفع المبالغ من خزينة الدولة العامة ما لم يجر تدقيقها من قبل الموظفين المسؤولين عن الصرف))^{٤٣}

اما في الدول المقارنة فتلعب وزارة المالية في معظم الدول إن لم يكن اجمعها دوراً كبيراً في الرقابة على الموازنة العامة. فعلى سبيل المثال جاءت المادة (٦٦) من الدستور اللبناني لتنص على تولي وزير المالية سلطة التصديق المسبق على القرارات التي أخضعها القانون لتصديقه. كما وأجازت المادة (٢٩) من النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان لسنة (١٩٦٠) لوزير المالية انتداب مراقب مالي لكل مؤسسة يتولى التدقيق في كل من المقررات الخاضعة لتصديق وزارة المالية، فيتحقق من صحتها وانطباقها على الأحكام القانونية والتنظيمية الراعية لها، ويعمل على استكمال النواقص فيها عند الحاجة، ثم يضع تقريراً مفصلاً بالموضوع يضمنه كل ملاحظاته وما يراه بنتيجة التدقيق هذا فضلاً عن الدور الكبير الذي تؤديه دائرة الحسابات

المركزية والموازنة العامة في الوزارة من دور رقابي كبير.

وهذا ما أخذ به القانون الجزائري ايضا اذ تمارس وزارة المالية رقابتها السابقة على عملية الانفاق عن طريق المراقب المالي المعين من قبل وزير المالية من بين الموظفين الذين يعملون على مستوى المديرية العامة للموازنة ويتولى الاخير مراقبة مدى مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين و التعليمات المعمول بها. (م/٢٦ من ٩٠/٢١).^{٤٤}

وتتصف هذه الرقابة المالية التي تمارس من قبل الجهات الادارية ذات الاختصاص المالي بأسلوبها التفصيلي من الناحية التدقيقية والمحاسبية ، وتقييم الاداء دون أن يكون لها اختصاص قضائي يتمثل بإصدار الحكم على الحسابات الخاضعة لرقابته. ودون ان تتمتع بالاستقلالية الكافية فهي رقابة إدارية ذاتية، ومن هنا تبرز خطورة التصرف بالأموال العامة من قبل الإدارة دون تعليق هذه التصرفات على موافقة مسبقة من قبل جهة رقيية مستقلة. وما جاء في المادة (٢) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة

٢٠١٧ خير شاهد على ذلك، هذه المادة التي حولت وزير المالية بعد موافقة مجلس الوزراء بشراء الاسلحة بمبلغ (مليارين وخمسمائة مليون دولار) بطريق الدفع بالآجل لكل من وزارتي الداخلية والدفاع وهيأة الحشد الشعبي .. وكان يفترض بسط الرقابة المسبقة لديوان الرقابة المالية الاتحادي على أمثال هذه الصفقات الضخمة لئلا يهدر المال العام في غير محله ، ويحقق الانفاق غايته القصوى في تحقيق المصلحة المنشودة .

ثالثا: الوزراء المختصون

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، يتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة و يمارس الوزير نوعين من الاختصاصات: الأول يتضمن اختصاصات ذات طبيعة سياسية يباشرها الوزير في إطار وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة كالشاركة في مشاريع القوانين التي يضعها مجلس الوزراء، والثاني اختصاصات إدارية يمارسها الوزير في نطاق وزارته وهي تنطلق من سلطته الرئاسية على العاملين في نطاق الوزارة بوصفه الرئيس الاعلى لجميع الموظفين بوزارته^{٤٥}

ولنا ان نتساءل عن مدى اختصاص

الوزير بالرقابة السابقة على الانفاق؟

وقد اجابت المادة (٢٤) من قانون

اصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة

١٩٤٠ على اختصاص الوزير في الرقابة

السابقة على الصرف اذ نصت ((لا يجري

اي صرف ما لم يستند الى امر بالصرف

يصدر من قبل الوزير المختص او من يخوله

بذلك))^{٤٦}، وتجدر الاشارة الى ان هذه

الرقابة لا تنحصر بالوزير فقط بل يتولاها

الموظفون الاداريون على من يليهم من

الموظفين في كل وزارة او دائرة او مصلحة او

مؤسسة في مختلف مستويات الادارة. لان

النص اشار الى الوزير المختص او اي

موظف يخوله الوزير الاختصاص.

وهذا ما اخذ به القانون الجزائي ايضا

اذ يعد الوزير الامر بالصرف الرئيسي

للموازنة العامة للدولة وهذا يعني ان الوزير

المختص هو المؤهل الوحيد في اطار رخصة

الميزانية بإقراره للإيرادات وتسديده

للمنفقات.^{٤٧}

رابعاً: مكتب المفتش العام.

من بين أهم المؤسسات المكلفة

بمكافحة الفساد هو مكاتب المفتشين

العموميين في الوزارات أو الهيئات غير

المرتبطة بوزارة. ومن خلال ملاحظة الأمر

(٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة

الائتلاف والمعدل بالأمر التشريعي ذي

العدد (١٩) لسنة ٢٠٠٥ نجد الهدف من

إنشاء هذه المؤسسة هو إخضاع أداء

الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق

والتحقيق، بغية رفع مستويات المسؤولية

والنزاهة والإشراف في أداء الوزارات ويمنع

وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة

استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها،

والتعرف عليها وعلى الأعمال المخالفة

للقانون، ويتم بموجب هذا الأمر إنشاء

مكتب للمفتش العام داخل كل وزارة من

الوزارات العراقية، ومن أهم واجباته فحص

ومراجعة جميع سجلات الوزارة، وكل ما

تقوم به من نشاط والقيام بالتحقيق الإداري،

والمراجعة والتدقيق على عمليات الوزارة

ومهامها، والنظر في الشكاوى المتعلقة

بأعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام

السلطة، وسوء التدبير التي تؤثر على

مصالح الوزارة ، وإحالة الشكاوى الى سلطات التحقيق إضافة الى بعض الواجبات الاخرى التي لا مجال لعرضها في اطار البحث ، ويلاحظ أن من بين أهم المميزات التي أعطاها الأمر (٥٧) للمفتش العام في مجال مكافحة الفساد هو إمكانية الوصول بدون قيود الى جميع مكاتب الوزارة والمواقع التابعة لها التي يخضع دخولها لقيود محدودة، وتلك التي يحظر دخولها، وكذلك سلطة إصدار طلبات استدعاء الشهود والاستماع الى اليمين، أو القسم الذي يؤديه الشهود، وقدرة الوصول عند الضرورة وبالقدر المعقول الى رئيس أي جهاز حكومي لأغراض تتعلق بعمل المكتب وإعطاء سلطة إلزام العاملين في الوزارة على تبليغ مكتب المفتش العمومي بمعلومات تتعلق بما يقع في الوزارة من أعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام الموارد وأعمال مخالفة للقانون.^{٤٨}

ويؤخذ على مكتب المفتش العام ارتباطها بالسلطة التنفيذية ، إذ لا يعقل أن يرتبط مكتب المفتش العام بالوزارة التي هو رقيب على نزاهتها، وكيف له أن يؤدي عمله بشكل نزيه وحيادي إذا كان تعين

المفتش العام وإقالته بيد رئيس الوزراء بناء على اقتراح من قبل هيئة النزاهة، ولا يتمتع جهاز المفتش العام بالشخصية المعنوية، وإن كانت له موازنة مستقلة داخل الوزارة، وهذا ما قضى به مجلس شورى الدولة في قراره المرقم ٦٢ / ٢٠١٠ في ١٣ / ٥ / ٢٠١٠ . وليس لمكاتب المفتشين العموميين أية سلطة لمنع التلاعب بالمال العام قبل وقوعه ، بل انحصار وظيفته بكشف الاخطاء وفحص السجلات، فضلاً عن فقدانهم لسلطة فرض العقوبات الانضباطية بحق الموظفين ما عدا رفع توصيات الى الوزير. وبذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في حكمها الصادر في ٢٤ / ٦ / ٢٠٠٩ ببطلان قرار المفتش العام بفرض عقوبة الإنذار بحق موظف ليس على ملاك دائرته.^{٤٩}

ومن هنا نجد أن مكاتب المفتش العام لا تملك سلطة الرقابة السابقة على الانفاق ، لان اغلب الاختصاصات التي يمارسها تمثل تجسيداً للرقابة الادارية المتزامنة واللاحقة، إذ يتولى أمر المراجعة المستندية لسجلات الوزارة والمراجعة الحسابية عبر تدقيق النشاط الانفاقي، ومن ثم تقديم التوصيات

الفرع الثالث

رقابة الهيئات المستقلة.

يعد وجود هيئات مستقلة في أداء واجباتها عن الحكومة ضماناً أكيدة تحول دون وجود مخالفات وفساد إداري ومالي في أجهزة الدولة، وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على الهيئات المستقلة ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية، وخصصت لها المواد المتسلسلة من (١٠٢) ولغاية (١٠٨)، لذلك سنتناول في هذا الفرع ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة باعتبارهما من الهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي والقضاء عليه، ومن ثم سنسلط الضوء على مكتب الادعاء العام المالي والإداري التابع لجهاز الادعاء العام تبعاً.

أولاً: ديوان الرقابة المالية الاتحادي

إن ديوان الرقابة المالية الراعي الأول للأموال العامة والحارس الأعلى لها وإذ أكدت المادة (١٠٣) من الدستور استقلاليته بقولها ((يعد كل من البنك المركزي وديوان الرقابة المالية هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها))، وجاء

المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياساتها وإجراءاتها. وإذ أوجبت المادة (٢١/ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة ذي الرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على ديوان الرقابة المالية إيداع جميع الأدلة عن أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف بالمال العام الى المفتش العام، ليقوم الاخير باتخاذ ما يلزم بشأنه من التحري والتحقيق الاداري وتقديم نتائجه الى الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بالوزارة. بالمقابل ألزمت المادة (٢٨/خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي ذي الرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المفتش العام بإيداع المستندات والاوليات بضمنها اوليات التحقيق لدى الديوان في حالة تخلف المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال (٩٠) يوماً من تاريخ إشعاره من الديوان.

وتجدر الإشارة الى ان مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والهيئات والمؤسسات كافة سيتم الغاؤها وستؤول كل موجوداتها من سجلات واذابير وبيانات الى دائرة المدعي العام المالي والاداري التي تم انشاؤها بموجب قانون الادعاء العام ذي الرقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧.

قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي ذو الرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ لينظم عمله ومهامه وحدود رقابته وقد عرفته المادة (٥) منه بالقول ((يعد ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مرتبطة بمجلس النواب يمثلها رئيس الديوان او من يخوله)). كما جعل قانون هيئة النزاهة في المادة (٢١) منه هذا الديوان الجهة التدقيقية المالية والمحاسبية العليا في الدولة، وإليه وأوكل قانون الإدارة المالية والدين العام لسنة ٢٠١١ مهمة التدقيق الخارجي، وألزم وزير المالية بتقديم كافة التسهيلات للديوان لإتمام وظيفته الرقابية فضلاً عن القوانين الموازنات الاتحادية السنوية التي تؤكد هذا الدور الرقابي للديوان.

ويسيطر الديوان رقابته على دوائر الدولة والقطاع العام كافة أو أية جهة تتصرف في الأموال العامة جبايةً أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلياً كما جاء في المادة (٨) من قانون الديوان. وبذلك تخضع لرقابته السلطات الاتحادية الثلاثة، والمحافظات والأقاليم وما فيها من مؤسسات وأجهزة، حيث أن مناط الرقابة هو المال العام أينما وجد،

وأعمال الجهات الخاضعة لرقابته وفقاً لأحكام المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة نفسه . باستثناء الاختصاص القضائي للسلطة القضائية حصراً فإن المادة (٩) من هذا القانون أخرجته من نطاق الرقابة احتراماً لاستقلالية القضاء. وبقيت للديوان سلطة الرقابة على موازنة مجلس القضاء الأعلى وأيضاً الرقابة على تقييم الأداء للمحاكم فيما تتصل بمؤشرات حسم الدعاوى وسرعة إنجاز المعاملات.^{٥١}

ويتمثل الاختصاص الرقابي لديوان الرقابة المالية برقابته على نشاطات وحسابات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة من خلال فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها والاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة وفقاً للأغراض المخصصة لها، كذلك يمارس الديوان رقابة تقويم الاداء على الجهات الخاضعة لرقابته.^{٥٢} وللديوان سلطة التحقيق الإداري في حالتين: الأولى في الأمور التي يطلب منها مجلس النواب إجراء التحقيق بشأنها، الثانية في الجهات التي ليس فيها

مكتب المفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق خلال مدة (٩٠) يوماً من تأريخ إشعاره من قبل الديوان بالمخالفة المالية المكتشفة.^{٥٣}

وبالرجوع إلى قانون ديوان الرقابة النافذ نجد أنه لم يمنع الديوان من ممارسة الرقابة السابقة ولم يمنحه صراحة حق الرقابة السابقة على عقد النفقة، بل أورد إشارات في نصوصه توحى بإمكانية ممارسة هذا النوع من الرقابة منها ما ورد في المادة (٦/ رابعاً) من القانون التي نصت على مهام الديوان ((تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة)) ويتجلى جلياً أن مرحلة تقويم الخطط بعيدة عن عمليات الإنفاق وهي لا تختزن الأذن بالصرف بل تتعلق بسياسة الدولة في نفقاتها وإيراداتها، وكان الأولى بالمشروع العراقي إيكال الوظيفة الرقابية الوقائية للديوان بنصوص صريحة تحدد مسار سلطته وتنسجم مع الدور الكبير المناط به وهو الحفاظ على المال العام وصيانتها من أيدي العابثين به داخل أجهزة الدولة .

وإذ صدر قرار الامانة العامة لمجلس الوزراء الذي ألزم الوزارات بإيداع نسخ من عقودها لدى الديوان حيث جاء فيه ((1- قيام كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالطلب من الوحدات الحكومية التابعة لها والمشار لها في البند (1) من القسم (1) في قواعد العقود الحكومية العامة من امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم 5/8716/ 2004 بإيداع نسخة من أي عقد ترتبط به تزيد قيمته عن (150) مليون دينار او ما يعادله بالدولار الامريكي إلى ديوان الرقابة المالية في بغداد او الدوائر الرقابية في المحافظات خلال مدة 15 يوم من تاريخ العقد. ٢- يقوم ديوان الرقابة المالية بمفاتحه الجهات المذكورة في الفقرة اعلاه وابلاغها بالملاحظات ان وجدت في العقود خلال مدة 30 يوم من تاريخ استلام نسخة العقد)).^{٥٤}

وقد ذهب بعض مفسري القرار اعلاه بأنه منح الديوان مكنة الرقابة السابقة على التصرفات المالية المتمثلة بإبرام العقود الحكومية، وهذا ينسحب بطبيعة الحال على التصرفات المماثلة التي تقوم بها المحافظات غير المنتظمة في إقليم^{٥٥}، الا ان هذا الرأي

مجانِب للصواب، لأن مجلس الوزراء ألزم الجهات المذكورة بالقرار بإيداع نسخة من العقد، أي بعد اتمام التصرف القانوني الذي قد يكون مشوباً ببعض الثغرات المخالفة للقانون فالإيداع شيء والترخيص شيء آخر ، في حين ان هدف الرقابة السابقة هو الوقاية من المخالفة المالية قبل وقوعها، وهذا ما لا يتفق مع طبيعة الرقابة السابقة وآلية مباشرتها، فضلاً عن ذلك فإن صيغة القرار لم توح بتعليق نفاذ التصرف على نتائج تدقيق الديوان، ذلك التعليق الذي يمثل جوهر الرقابة.^{٥٦}

وبرأينا ان الديوان لم يملك بموجب القرار اعلاه أية رقابة سابقة على التصرفات المالية للوزارات أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. فالغرض من القرار ليس اعتناقاً للرقابة السابقة بل احاطة التصرفات المالية التي تتجاوز مبلغاً معيناً بعد إتمامها بإجراءات ديوان الرقابة رقابةً وتديقاً، وتزويد الجهات المرسلة بالملاحظات إن وجدت خلال المدة المحددة ، وللديوان سلطة الرقابة اللاحقة عليها في نهاية المطاف . وجاء قرار آخر لمجلس الوزراء ليزيد من القيمة المالية للعقود المرسلة للديوان، فقد قرر

في جلسته رقم (١١) في ٢٣/٩/٢٠٠٩ ، ((..)) ضرورة تفعيل قرار مجلس الوزراء(335) لسنة 2008 حول زيادة السقف المالي للعقود التي ترسل إلى ديوان الرقابة المالية من 150 مليون إلى مليار دينار بشرط تحديد مدة لأجراء التدقيق وبخلافه تعد الموافقة حاصلة بمطابقة العقد لإجراءات التعاقد)). ولم يستمر الوضع طويلاً حتى جاءت الفقرة الثانية من قرار مجلس الوزراء لسنة 2013 التي منحت الديوان صلاحية الرقابة السابقة بصورة أكثر صراحة إذ نصت على (الموافقة على صرف الرواتب التقاعدية لأعضاء المجالس البلدية بعد تدقيق ديوان الرقابة المالية وفقاً للقانون والضوابط وعلى اساس العدد المحدد لكل محافظة).^{٥٧}

فالقرار الأخير منح الديوان رقابة سابقة صريحة وواضحة فمفهوم المخالفة يعني أن عدم تدقيق الديوان لتلك الرواتب أو ثبوت وجود مخالفات يعني عدم امكانية صرف الرواتب. ورغم ايجابية موقف المشرع إلا انه من المعيب حصر الدور الكبير لديوان الرقابة المالية بالرقابة السابقة في دائرة الرواتب التقاعدية لأعضاء المجالس البلدية فحسب دون منحه حق الرقابة السابقة على الصفقات المالية الضخمة لعقود الوزارات

والجهات غير المرتبطة بها فالفلسفة الدستورية والقانونية من تشيد صرح هذا الديوان تقتضي إناطة هذا الدور الوقائي به للحفاظ على المال العام في ظل حالات الفساد الكبيرة. فمن الأهمية البالغة تعديل قانون الديوان بما يضمن هذا الحق في الرقابة وليس الاكتفاء بقرارات إدارية لا ترقى لمرتبة التشريع، فضلاً عن أن القرارات الأخيرة تعد تدخلاً من قبل السلطة التنفيذية بعمل الديوان الذي يفترض أن يكون مستقلاً من الناحية الإدارية حسب نص الدستور.

ومما يجدر ذكره، أنه في المملكة المتحدة أنيطت الرقابة السابقة بمكتب التدقيق الوطني من خلال منح أذونات الصرف فضلاً عن الرقابة اللاحقة على الحسابات الختامية للجهات الخاضعة للرقابة على نقيض المشرع الفرنسي الذي لم يشأ أن يعتنق الرقابة السابقة مكتفياً بالرقابة الداخلية الإدارية السابقة المناطة بوزارة المالية والاقتصاد مع وجود رقابة محكمة المحاسبات وهي سلطة قضائية مستقلة تمارس رقابتها الحسابية فضلاً عن وجود المحكمة التأديبية لمخالفات الموازنة

لمعاقبة الموظفين المخالفين للقوانين والأوامر المالية.^{٥٨}

ثانياً: هيئة النزاهة

هيئة النزاهة هي مؤسسة حكومية عراقية مستقلة أنشأت بموجب القانون النظامي الصادر عن مجلس الحكم الملحق بالأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، وهي سلطة رقابية استحدثت لمكافحة الفساد الإداري والمالي في جميع مؤسسات الدولة، وتعد أحد أعمدة مكافحة الفساد في العراق مهمتها الرئيسة التحقيق في قضايا الفساد التي يتورط فيها أي موظف في الحكومة وعلى كافة المستويات، وتتعزز مهمتها من قبل ديوان الرقابة المالية الذي يدقق سنوياً كل التصرفات المالية للحكومة العراقية من خلال الرقابة المالية التي يمارسها. وعندما صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ الذي صادق على إنشاء مفوضية النزاهة العامة. وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تغير أسم المفوضية إلى "هيئة النزاهة" بموجب المادة (١٠٢) التي نصت ((تعد وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وينظم أعمالها

بقانون))، وبعد صدور قانون الهيئة ذي الرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ أصبحت إحدى الأجهزة التي تمارس الرقابة المركزية الخارجية على الأنشطة الحكومية، وهي من الهيئات الرقابية المستقلة والتي تخضع لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادية فضلاً عن رقابة مجلس النواب عليها بموجب المادتين (٢) و (٢٧) من قانون الهيئة. ووفقاً لأحكام هذا القانون تعد الهيئة الجهة التحقيقية المختصة في أية قضية فساد بواسطة أحد محققها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، وهي تمارس العديد من الاختصاصات الأخرى التي تسهم في الحد من انتشار الفساد المالي والإداري منها: متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق الممثل القانوني عن الهيئة، وإعداد مشروعات القوانين الخاصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي، وإلزام المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية ومراجعة تقارير الكشف عن الذمة المالية، وتقديم مقترحات لتعديل القوانين الخاصة بالمسائل المالية والإدارية، إضافة إلى نشر الثقافة الوطنية لتنمية مبادئ النزاهة الشخصية والالتزام الذاتي^{٥٩}.

والمتمثل في نصوص قانون الهيئة النافذ يدرك بأن المشرع أسبغ الصفة القضائية على الهيئة من خلال إناطة الوظيفة التحقيقية الجزائية بمحقيقي الهيئة تحت إشراف قاضي التحقيق ورجحت المادة (١١/ ثانياً) من قانون الهيئة الاختصاص التحقيقي للنزاهة في قضايا الفساد على اختصاص الجهات التحقيقية الأخرى سواء أكانت مكتب المفتش العام أو ديوان الرقابة المالية أو أية جهة أخرى. ولم يشأ المشرع أن يعطي للهيئة حق الرقابة السابقة على تصرفات الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بها. لكنه منحها بعض الوسائل الوقائية الكاشفة عن الفساد منها تدريب الكوادر الرقابية ونشر ثقافة النزاهة وإلزام الموظفين بالتوقيع على قواعد السلوك الوظيفي وتأسيس الأكاديمية لمكافحة الفساد وهي إحدى تشكيلات الهيئة. وكذلك إلزام كل من يشغل إحدى الوظائف المنصوص عليها في المادة (١٧) من القانون بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية إلا أنها لم تبين الجزاء القانوني عن المتخلفين في تقديم هذا التقرير وما يترتب عليه من آثار. وكان الأولى بالمشرع الدستوري إكمال البنيان القانوني لهذه الهيئة بجعلها محكمة

قضائية كاملة مختصة بالتحقيق والمحاكمة في قضايا الفساد تابعة لمجلس القضاء الأعلى على غرار محكمة المحاسبات ومحكمة التأديبية الفرنسيين دون قصر وظيفتها على مرحلة التحقيق تحت رحمة قاضي التحقيق. وتبقى قرارات الهيئة فاقدة للإلزام القانوني حيث لا يتقيد قاضي التحقيق بقرارات الهيئة الخاصة بالإحالة أو التكييف القانوني للفعل فيما يشكل جريمة من عدمها^{٦٠}.

ثالثاً : رقابة الادعاء العام المالي والإداري

بعد صدور قانون الادعاء العام الجديد ذي الرقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ الذي قضى بتأسيس جهاز الادعاء العام وعده من مكونات السلطة القضائية الاتحادية جاءت المادة (٥/ ثالث عشر) لتستحدث دائرة المدعي العام الإداري والمالي في رئاسة الادعاء العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (١٥) سنة تتولى الإشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والإداري في دوائر الدولة . وقضت البند (١٥) من المادة (٥) من القانون نفسه (يؤسس مكتب للادعاء العام المالي والاداري في الوزارات والهيئات المستقلة...).

ومن أبرز المهام التي أوكلت الى هذه المكاتب بموجب هذا القانون التحقيق في جرائم الفساد المالي والاداري وكافة الجرائم المخلة بالوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي والقوانين الجزائية الاخرى المكملة على أن تحال الدعوى خلال ٢٤ ساعة من تاريخ توقيف المتهم الى قاضي التحقيق . ولهذه المكاتب أيضاً إقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي والاداري ومتابعتها استناداً الى قانون أصول المحاكمات الجزائية^{٦١}.

وبذلك يتبين ان لمكتب الادعاء العام المالي والاداري اختصاصات تحقيقية في الجرائم المتعلقة بالفساد المالي والاداري والجرائم المخلة بالواجبات الوظيفية على غرار مكاتب المفتشين العموميين ولكنها مقيمة بمدة محددة للإحالة على قاضي التحقيق ومعلوم أن الجهة المختصة بالتحقيق في قضايا الفساد هي هيئة النزاهة و بذلك ستحل مكاتب الادعاء العام المالي والاداري محل مكاتب المفتشين العموميين بعد أن يصدر قانون إلغائهم في جميع الوزارات والهيئات المستقلة . وخلا قانون الادعاء العام الجديد من أية إشارة الى آلية

الفرع الاول

مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط

وفي هذه الحالة يقوم المراقب المالي بوضع تأشيرة على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الاثباتية ، (معاملة الصرف)، والتي تعتبر دليلاً على سلامة النفقة وفي هذه الحالة يمكن للموظف الأمر بالصرف ان يمرر الأمر بالدفع للمحاسب لأجراء عملية الدفع.^{٦٢}

وهذا يعني ان موافقة جهة الرقابة المسبقة شرط جوهري لازم لإتمام عملية الصرف. وهذا ما اشار اليه قانون اصول المحاسبات العامة العراقي على ان لا تدفع المبالغ من الخزينة اي لا يصدر امر الصرف الا بعد توافر الشروط القانونية وتدقيق معاملة الصرف من قبل المحاسبين المختصين.^{٦٣}

اما القانون اللبناني فقد نص على ان الغاية من الرقابة الإدارية المسبقة التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة، وأن رقابة ديوان المحاسبة المسبقة هي من المعاملات الجوهرية وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظف

التعاون بين مكاتب الادعاء المالي وديوان الرقابة المالية وإمكانية الاستفادة من خبرات موظفي الديوان في كشف المخالفة المالية سوى ما جاء في قانون ديوان الرقابة النافذ في المادة (١٦) التي ألزمت الديوان بإخبار الادعاء العام لكل مخالفة مالية يكتشفها إذا شكلت جريمة . ولا تملك مكاتب الادعاء المالي والإداري في الوزارات والهيئات كافة مثل سابقتها صلاحية اجراء الرقابة السابقة التي يمكن ان تمنع من وقوع الجرائم المالية وتلافي اثارها قبيل تحققها.

المطلب الثاني

الاثار المترتبة على الرقابة السابقة

بعد الاطلاع على مفهوم الرقابة السابقة وصورها و الجهات التي تملك حق ممارسة الرقابة السابقة فضلاً عن هدفها الرئيس المتمثل بالاقتصاد بالنفقات العامة نصل الان الى البحث في الاثر المترتب على ممارسة تلك الرقابة فما هو الاجراء اذا كانت التصرفات مشروعة و مطابقة للقانون وهل يحق للمراقب المالي القائم بتلك المهمة رفض النفقات غير المشروعة ؟ هذا ما سنوضحه في فرعين مستقلين.

المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من هذا المرسوم الاشتراعي.^{٦٤}

وتودع المعاملة مع المستندات العائدة لها عند ديوان المحاسبة وتودع نسخة عن كتاب الإيداع إلى المدعي العام من قبل مراقب عقد النفقات في الإدارات العامة والموظف المختص بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة والبلديات. ويتولى الرقابة المسبقة القاضي المختص، فيدرس المعاملة بنفسه أو يحيلها على أحد المراقبين العاملين معه لدرسها ووضع تقرير بشأنها، فإذا وافق القاضي المختص على المعاملة أعيدت مقرونة بتأشيرته، أما المعاملات التي تفوق قيمة الأيراد أو النفقة فيها / ٥٠٠ / ألف ليرة لبنانية، فتتولى الرقابة المسبقة بشأنها هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين اثنين أحدهما القاضي المختص ويتخذ الديوان قراره في المعاملة خلال عشرة أم من تاريخ إيداعها.^{٦٥}

وهذا ما أخذ به القانون الجزائي أيضاً إذ منح المراقب المالي صلاحية منح تأشيرة عن طريق وضع ختم أو توقيع على بطاقة الالتزام بالنفقة بعد التأكد من مطابقتها

للقوانين والتعليمات المعمول بها وخلال مدة لا تتجاوز ١٠ أيام وقد يتم تمديد الاجل بالنسبة للقضايا المعقدة.^{٦٦}

الفرع الثاني

حالة عدم مطابقة الالتزام للشروط

في كثير من الأحيان تكون نتيجة الرقابة المسبقة هو أن الالتزام غير مطابق للشروط القانونية وبالتالي سيكون مصيره الرفض. لكن يجب أن نميز بين حالتين في هذا الصدد : حالة الرفض المؤقت للمشروع المقترح إذا كان الأخير مشوباً بمخالفات بسيطة ليست جوهرية يمكن تلافيها بالتعديل كتخلف أحد البيانات المطلوبة لإتمام الالتزام وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمت لإجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد.

وهذا ما نصت عليه المادة (٢٩) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي بأنه ((على مديري الحسابات ورؤساء ملاحظي الحسابات والمحاسبين ومأموري الخزائن ان يمتنعوا عن قبول صرف المبالغ متى كانت شروط الصرف المعينة في القوانين

والانظمة والتعليمات غير مستكملة ويجب ان يؤشروا على اوراق الصرف اسباب الامتناع عن الصرف الا انه في حالة مساس الصرف بالمنافع العامة وسلامة الدولة وفي الاحوال المبرمة والمستعجلة يمكنهم قبول اجراء الصرف استنادا الى امر خطي يصدره رئيس الدائرة التي يعود اليها الصرف على ان يقوم مأمورو الصرف برفع القضية فورا الى مديرية المحاسبات العامة التي تقوم بدورها برفعها الى وزير المالية اذا رأت ضرورة لذلك))^{٦٧}.

اما بالنسبة للقانون اللبناني ففي حالة عدم موافقة القاضي المختص في ديوان المحاسبة على عقد النفقة فتعرض المسألة على هيئة مؤلفة من مستشارين اثنين احدهما القاضي المختص لاتخاذ القرار النهائي بالقبول والرفض.^{٦٨}

والقانون الجزائري قد جاء بتفصيل أكثر دقة وضوحاً لحالات الرفض المؤقت والنهائي من القانوني العراقي واللبناني فقد نصت المادة (١١) من المرسوم رقم ٤١٤ لسنة ١٩٩٢ تعد الحالات الآتية سبباً

لرفض المؤقت لمنح تأشيرة المراقب المالي .:

١. اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
٢. عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة والمطلوبة قانوناً.
٣. نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام.^{٦٩}

اما الحالة الثانية فهي الرفض النهائي الذي يؤدي الى اجهاض فكرة مشروع الانفاق قبيل دخوله حيز التنفيذ وهذه الوسيلة تمثل جوهر فكرة الرقابة السابقة وضمناً للتأكد من مشروعية الالتزام بالنفقة كحالة:.

١. عدم شرعية الالتزامات بالنفقة لمخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
٢. عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
٣. عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.^{٧٠}

إذ أن الحالات أعلاه تمثل مساساً بالشروط الجوهرية للالتزام بالنفقة، وبالتالي

لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها، لكنه ملزم في الوقت نفسه تبرير رفضه النهائي لمنح التأشيرة بالموافقة حتى لا يوصف بأنه متعسفًا في قراره النهائي.

الخاتمة

أولاً: النتائج

١. إن جميع الأنظمة الرقابية المالية في العراق تقف عند حدود رقابة المشروعية التي تدور مدار مطابقة عمليات الإنفاق لقواعد القانون بمعناه العام، غايتها كشف المخالفة فحسب، دون أن تتطور إلى رقابة الملائمة على الإنفاق في مجالات تحقق مصالح عامة بصورة مثلى أكثر من غيرها لو إنفقت بصورة صائبة.

٢. تتسم الرقابة السابقة التي تقوم بها وزارة المالية في العراق بالأسلوب التفصيلي من الناحية التدقيقية والمحاسبية وتقييم الأداء لكنها تفتقد إلى الاستقلالية الكافية فهي رقابة إدارية ذاتية داخلية لا يمكن التعويل عليها لوحدها لضمان سلامة التصرفات القانونية المالية. فلم تستطع أن تحد من جرائم الفساد بالرغم من

تعدد الدوائر الرقابية التابعة لها. وهذا ما يعزز القناعة بوجود خلل في بنية الوسائل الرقابية المتبعة من قبلها، أو في آلية تنفيذها للعمل الرقابي. وإن كانت الرقابة المالية السابقة خط الدفاع الأول عن المال العام من الاسراف لأنها تؤدي إلى اجهاض الكثير من المخالفات المالية قبل ميلادها.

٣. إن ممارسة الرقابة السابقة على تصرفات الإدارة المالية لا يعني سلب اختصاصاتها، لأن هذه الاختصاصات ثابتة دستورياً وقانونياً لا يمكن تخطيها وتكتسب الرقابة السابقة أهميتها كونها وقائية تقي من المخالفات المالية قبل صدورها ويؤتي أكلها إذا أنيطت بجهة مستقلة غير إدارية كديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق.

٤. لم تفلح الأنظمة الرقابية في العراق في كبح جماح الفساد المالي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بها بالرغم من تعددها واتسام طابعها بالرقابة اللاحقة. هذا التعدد في الأجهزة قد ينعكس سلباً على أداء العمل الرقابي، ويضيع الهدف

الحقيقي للرقابة المالية عامة والسابقة خاصة، وقد يؤدي الى التعارض بين اعمالها من الناحية الواقعية. فالعبرة ليست بكثرة الاجهزة الرقابية بل بفاعلية وسائلها في الحد من حالات هدر المال العام.

٥. إن الدور الكبير الذي يقوم به ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام وما يتأمل منه من خطوات متقدمة في هذا المجال يقتضي منحه سلطة الرقابة المسبقة على تصرفات الوزارات والجهات غير المرتبطة بها بنصوص قانونية صريحة في حدود مبالغ معينة. بالرغم من أن قانون الديوان لم يمنعه من القيام بهذا الدور بل أورد إشارات غير صريحة إلا أنها غير كافية في ذلك. وما صدرت من مجلس الوزراء من قرارات بخصوص إيداع نسخ من تعاقدات الوزارات الى الديوان لغرض إجراء المراجعة عليها والتدقيق فإنها لم تعلق نفاذ هذه التصرفات على موافقة الديوان المسبقة باستثناء ما يتعلق بموافقة الديوان على الرواتب التقاعدية لأعضاء مجلس البلدية. مما فوت عليه إمكانية

إجهاض الكثير من المخالفات المالية قبل وقوعها.

٦. تمتلك هيئة النزاهة بعض الوسائل القانونية الوقائية لمكافحة الفساد قبل وقوعها، ولعل أبرزها ما جاء في قانون الهيئة الذي أوجب على كبار المسؤولين في الدولة العراقية بتقديم تقارير عن ذممهم المالية، إلا أن القانون أفتقد الى بيان الجزاء المترتب على إمتناعهم عن تقديم هذه التقارير وكان الأولى وجود الجزاء المناسب في النص.

٧. جاء قانون الإدعاء العام الجديد لسنة ٢٠١٧ بإضافة جهاز رقابي آخر الى الأنظمة الرقابية المالية في الوزارات والهيئات المستقلة وهو مكتب الإدعاء العام المالي والاداري ومنحه الإختصاص التحقيقي في جرائم الفساد على أن تكون الإحالة الى هيئة النزاهة خلال ٢٤ ساعة من تأريخ إكتشاف المخالفة. وخلا القانون من بيان آليات التعاون بين مكاتب الادعاء العام المالي وديوان الرقابة المالية من جهة وهذه المكاتب وهيئة النزاهة من جهة ثانية،

وكان من الأجدر إظهار ذلك للاستفادة من خبرات الديوان في مجال محاربة الفساد والحد منه .

٨. إن ميزانية الدولة قبل تنفيذها لابد أن تخضع الى نوع خاص من الرقابة تسمى الرقابة المالية السابقة التي تهدف الى اكتشاف وتحليل المشاكل المحتمل حدوثها وتفاديها ومعالجتها قبل وقوعها عن طريق الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الاموال، وبالرغم من انها قد تؤدي الى كثرة الاجراءات اللازمة للقيام بعملية الانفاق مما يترتب عليها بطئ سير المرافق العامة الا انها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض الذي تهدف الى تحقيقه، والمتمثل في تطبيق الموازنة تطبيقاً سليماً تراعي فيه كافة قواعد الانفاق المقررة، بالإضافة الى ضمان تطبيق القوانين والتعليمات والتحقق من الشرعية المالية للنفقات الحكومية.

ثانياً: التوصيات

١. ندعو الى ضرورة تفعيل الدور الرقابي للبرلمان في اطار الرقابة المالية السابقة

وعن طريق لجانه المختصة باعتباره صاحب الاختصاص الاصيل بالعمل الرقابي والمحافظة على الاموال العامة كونه الجهاز الممثل للشعب.

٢. نوصي المشرع العراقي بإعادة النظر في اختصاصات ديوان الرقابة المالية وضرورة تعديل قانونه باتجاه منحه سلطة الممارسة السابقة على التصرفات القانونية المالية للوزارات والهيئات كافة ولا سيما في نطاق التعاقدات الضخمة، وبما تنسجم مع الأهداف التي ابتغاها المشرع الدستوري من النص على تأسيس هذا الديوان والغايات التي جاء بها قانون الديوان نفسه من بسط رقابته الكاملة على المال العام في أية جهة يكون ، وليس تقويض وظيفته بكشف المخالفات بعد مضي وقت على إرتكابها

٣. ندعو الى تعديل المادة (١٠٢) من الدستور التي عدت هيئة النزاهة مستقلة وخاضعة لرقابة مجلس النواب بجعلها محكمة مالية متخصصة بالتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد تابعة لمجلس القضاء الأعلى على غرار

المحكمة التأديبية للمخالفات المالية في فرنسا وهذا ما يحقق مزيداً من الإتساق العملي والوظيفي والسرعة في حسم الملفات .

قوانين مختلفة التي قد تفضي الى تناقض في القرارات أو تنازع في ممارسة الوظيفة بين أكثر من جهة رقابية إزاء قضية محل المخالفة .

٤. نهيب بالمشروع العراقي إصدار تقنين موحد للرقابة المالية العليا أو ما يسمى بالمدونة المالية في ظل بعثرة الاختصاصات للأجهزة الرقابية في

الهوامش

١. محمد خليل الباشا، معجم الكافي ، ط ٤، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، بيروت ، ١٩٩١ ص.
٢. المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، مصر، ١٩٩٤، ص. 2٧٢٧
٣. جبران مسعود، الرائد، المجلد الاول، الطبعة ٤، دار الملايين للعلم، بيروت، ١٩٨١، ص ٧٤٥.
٤. سورة ق الاية ١٨.
٥. سورة المائدة الاية ١١٧.
٦. سورة النساء الاية ١.
٧. محمد خليل الباشا، مصدر سابق، ص ٨٨٥.
٨. المنجد في اللغة، طبعة جديدة، ص ٣١٩.
٩. الهام هادي، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، كلية القانون، ٢٠١٦، ص ١٠٩.
١٠. محمد حسين محمد سعيد واحمد هاشم الصقال، دور الرقابة الالكترونية في الحد من الفساد، مكتب المفتش العام، وزارة التجارة، ص ٦.
١١. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٥، ص ٢٥.
١٢. رائد ناجي، المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، دار العاتك ، ٢٠١٢، ص ١٢٣.
١٣. عبد الستار حمد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير منشورة ، جامعة

١٤. النهرين، كلية القانون، ٢٠٤، ص ٣٥.
١٥. عبد الستار الجميلي، مصدر سابق، ص ٣٦.
١٦. عمر العجراوي، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠١١، ص ١١١.
١٧. فيصل فخري مرار، الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، العدد ١، السنة (٢) الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، المطبعة العالمية ١٩٨٧، ص ٧٩.
١٨. صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الاموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي الدولي حول الاداء المميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، ٢٠٠٥، ص ١٣٨.
١٩. د. طاهر الجناي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٢٤.
٢٠. سيروان عدنان، الرقابة على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، بدون مطبعة، بدون طبعة، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٨٧.
٢١. لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشهيد حمه لخضر بواي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٤، ص ٤٧.
٢٢. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، عمان، ص ١٠٥.
٢٣. د. عبد الكريم صادق بركات، ود. يونس البطريق وآخرون، المالية العامة، بدون طبعة، المكتبة الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص ٤٤٤.
٢٤. سيروان عدنان، مصدر سابق، ص ٧٩.
٢٥. طاهر الجناي، مصدر سابق، ص ١٢٤.
٢٦. عبد الكريم صادق بركات، ويونس احمد البطريق، مصدر سابق، ص ٤٤٥.
٢٧. علي نعيم عبد العباس، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رسالة ماجستير منشورة، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٢٧.
٢٨. فوزي عطوي، المالية العامة-النظم الضريبية وموازنة الدولة، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، بدون سنة طبع، ص ٤١٨.
٢٩. محمد المعموري، الرقابة على تنفيذ الموازنة، بحث منشور في الموسوعة القانونية، ص ٧.

٣٠. د. عبد الكريم صادق بركات ود. يونس احمد البطريق، مصدر سابق، ص ٤٤٥.
٣١. د. رياض الشيخ: المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٣٨. السلطة التشريعية..
٣٢. سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، بلا طبعة، بغداد، ٢٠٠٨. ص ٩٠.
٣٣. المادة ٨٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣٤. المادة (٢ / اولا) من القسم الثاني من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
٣٥. المادة ٣٣ من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي.
٣٦. تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣، ص ١٤٣-١٤٤.
٣٧. علي غني عباس الجنابي الرقابة على الموازنة العامة - دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه كلية القانون - جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ٨٨-٨٩.
٣٨. المادة (٣٨ / القسم الثاني) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
٣٩. علي غني عباس الجنابي، مصدر سابق، ص ٩٣.
٤٠. المادة (٢٦) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي.
٤١. المادة (٣٦) من قانون اصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.
٤٢. المادة (٢٣) من قانون اصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.
٤٣. جهاد سعيد خصاونه، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٥٧.
٤٤. المواد (٢٨ و ٢٩) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي.
٤٥. المادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية الجزائري رقم ٢١ لسنة ١٩٩٠.
٤٦. سيروان عدنان، مصدر سابق، ص ١٢٧.
٤٧. تنظر المادة (٢٤) من قانون اصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.
٤٨. المادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية الجزائري رقم ٢١ لسنة ١٩٩١.
٤٩. القسم ٥ من امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
٥٠. الدعوى ١٧٩ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩ / قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٨٢.
٥١. تمت القراءة الاولى لقانون الغاء مكاتب المفتشين العموميين من قبل مجلس النواب العراقي، للمزيد راجع <http://ar.parliament.iq> في ٢٠ / ١١ / ٢٠١٧.

٥٢. قرار ٦٣/٥٠٠٥/ في ١٠/١١/٢٠٠٥. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة للسنوات ٢٠٠٤/٢٠٠٥ موسوعة القوانين العراقية ص ١٢٠.
٥٣. تنظر المادة (٦٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.
٥٤. المادتان (٦) و(٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي النافذ
٥٥. قرار مجلس الوزراء المرقم / ش ٨ / ١ / ٨٨١٧٢ الصادر في ٢١ / ١١ / ٢٠٠٥.
٥٦. عمر غانم حامد العجراوي ، مصدر سابق، ص ١٢٦.
٥٧. داود عبد الرزاق ، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي، ط ١ ، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٨٠.
٥٨. قرارات مجلس الوزراء للجلسة رقم (١١) الصادر في ٢٣ / ٩ / ٢٠٠٩ منشورة، الموقع الالكتروني للامانة العامة، اخر زيارة للموقع في ٢٠ / ٦ / ٢٠١٧ www.cabinet.iq.
٥٩. عبد الستار حمد الجميلي ، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، رسالة ماجستير ن كلية الحقوق ، النهرين ٢٠٠٤ ، ص ٧٦.
٦٠. تنظر المواد ٢ و ٣ من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
٦١. ا. دغاوي الفيصل و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، الطبعة ٢، مؤسسة النبراس، بغداد، ٢٠١٣، ص ١١٣.
٦٢. المادة (٥) من قانون الادعاء العام النافذ لسنة ٢٠١٧ .
٦٣. لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشهيد حمه لخضر بواوي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٤، ص ٤٨.
٦٤. المادة ٢٨ من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي .
٦٥. المواد ٣٢ و ٣٣ من قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم ٨٢ لسنة ١٩٨٣ المعدل.
٦٦. المواد ٣٨ و ٣٩ من القانون نفسه.
٦٧. لطفي فاروق زلاسي، مصدر سابق، ص ٤٩.
٦٨. المادة ٢٩ من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي.
٦٩. المادة ٣٨ من قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم ٨٢ لسنة ١٩٨٣ المعدل.
٧٠. المادة ١١ من المرسوم التنفيذي ٤١٤ لسنة ١٩٩٢ المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.
٧١. المادة ١٢ من المرسوم التنفيذي رقم ٤١٤ لسنة ١٩٩٢.

المصادر

اولا : الكتب اللغوية.

١. المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، مصر، ١٩٩٤.
٢. المنجد في اللغة، طبعة جديدة.
٣. محمد خليل الباشا، معجم الكافي، ط ٤، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت.

ثانيا : الكتب القانونية.

١. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
٢. جهاد سعيد خصاونه، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.
٣. داود عبد الرزاق، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي، دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي، ط ١، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٩.
٤. رائد ناجي، المالية العامة. والتشريع المالي في العراق، دار العاتك، ٢٠١٢.
٥. د. رياض الشيخ: المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
٦. سيروان عدنان، الرقابة على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، بدون مطبعة، بدون طبعة، بغداد، ٢٠٠٨.
٧. صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الاموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، ٢٠٠٥.
٨. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر.
٩. د. عبد الكريم صادق بركات، ود. يونس البطريق وآخرون، المالية العامة، بدون طبعة، المكتبة الجامعية، بيروت، ١٩٨٦.
١٠. غازي الفيصل و عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، ط ٢، مؤسسة النبراس، بغداد، ٢٠١٣.
١١. فوزي عطوي، المالية العامة-النظم الضريبية وموازنة الدولة، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون سنة طبع.
١٢. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥.

ثالثا : الرسائل والأطاريح الجامعية.

١. الهام هادي، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، كلية القانون، ٢٠١٦.
٢. تغريد مهدي خلف، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣.
٣. عمر العجراوي، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠١١.
٤. علي نعيم عبد العباس، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي، رسالة ماجستير منشورة، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤.
٥. عبد الستار حمد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٤.
٧. علي غني عباس الجنابي الرقابة على الموازنة العامة - دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه كلية القانون - جامعة تكريت، ٢٠١٢.
٨. لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشهيد حمه لخضر بوادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٤.

رابعا: البحوث.

١. حمد المعموري، الرقابة على تنفيذ الموازنة، بحث منشور في الموسوعة القانونية، .
٢. عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الاموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي الدولي حول الاداء المميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، ٢٠٠٥، ص ١٣٨.
٣. فيصل فخري مرار، الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، العدد ١، السنة (٢) الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، المطبعة العالمية ١٩٨٧.
٤. محمد حسين محمد واحمد هاشم الصقال، دور الرقابة الالكترونية في الحد من الفساد، مكتب المفتش العام، وزارة التجارة.

خامساً: القوانين والانظمة .

١. قانون أصول المحاسبات العامة العراقي رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.
٢. قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم ٨٢ لسنة ١٩٨٣ المعدل.
٣. قانون المحاسبة العمومية الجزائري رقم ٢١ لسنة ١٩٩٠.
٤. المرسوم التنفيذي رقم ٤١٤ لسنة ١٩٩٢ المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر.
٥. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
٦. امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
٧. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
٨. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.
٩. قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
١٠. قانون الادعاء العام العراقي النافذ لسنة ٢٠١٧.
١١. تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.

سادساً: القرارات والمواقع الالكترونية.

١. قرارات مجلس الوزراء للجلسة رقم (١١) الصادر في ٢٣ / ٩ / ٢٠٠٩، منشورة، الموقع الالكتروني للأمانة العامة، اخر زيارة للموقع في ٢٠ / ٦ / ٢٠١٧ www.cabinet.iq.
٢. قرار مجلس الوزراء المرقم / ش ٨ / ١ / ٨٨١٧٢ الصادر في ٢١ / ١١ / ٢٠٠٥.
٣. الدعوى ١٧٩ / انضباط / تمييز ٢٠٠٩ / قرارات مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩ .
٤. الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي <http://ar.parliament.iq>.